

„7-es cikk” a horizonton? – egy új típusú monitoring eljárás evolúciója

Dr. Mayer Balázs

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.011

Összefoglalás: Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) tagországai által vállalt kötelezettségek és vállalások (obligations and commitments) betartásának ellenőrzésére különböző mechanizmusok alakultak ki a szervezet fennállásának eddigi bő hét évtizede során. Ilyen, ún. monitoring jellegű vizsgálódások és eljárások – különböző formában és megnevezéssel – mindhárom fő ET-intézményen (Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés, Főtitkár) belül polgárjogot nyertek és kodifikálódtak az ET felépítését és működését meghatározó alapidokumentumokban. Az elmúlt két-három évben azonban – a szervezetet hatékonyabbá tenni szándékozó reformtörekvések szellemében – a tagállami kötelezettség-vállalásokat ellenőrző eljárások terén is innovatív megoldások kristályosodtak ki. Jelen elemzés ezek egyikének, az ún. „kiegészítő közös eljárásnak” (complementary joint procedure) a fejlődéstörténetét tekintti át röviden.

Kulcsszavak: Európa Tanács, ET-intézmények, Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés, Főtitkár

Abstract: The present study intends to deliver an overview of the evolution of a novel monitoring procedure in the context of the Council of Europe. In the preliminary sections, following a brief introduction, one can find an overall illustration of the ‘follow-up scheme’

1 Különböző ET-dokumentumokban találkozhatunk eltérő megnevezésekkel is, úgy-mint „joint response procedure”, „joint procedure” stb. Tekintve, hogy az új típusú eljárást rögzítő végleges határozatokban a „complementary joint procedur” megnevezés rögzült, így a magunk részéről ezt és ennek magyar ekvivalensét tekintjük irányadónak.



of the pan-European organisation of 47 Member States currently in force aimed at ensuring the implementation of obligations and commitments by Member States. Thereafter the author endeavors to draw up a historic background that led to the notion of inventing a more coordinated and effective, though complementary, monitoring system which could reflect to challenging developments in Member States rapidly. In the final subchapters the characteristics, major features and procedural steps are made visible followed by the future prospect of such an institutional reform.

Keywords: *Council of Europe, 47 Member States, monitoring system, procedural steps*

A jelenlegi intézményi keret

Az ET monitoring jellegű funkcióit szolgáló eljárások – az azt megteremtő jogforrástípus, még inkább az alkalmazására jogosult intézmény függvényében – alapvetően kétféleképpen csoportosíthatók: az első csoportba az ún. *alapokmányi* megalapozottságú (*statutory*) intézmények és az általuk lefolytatható eljárások tartoznak. A második fogalomkörbe az ET keretében megalkotott *nemzetközi megállapodások*, vagy ET-testületek döntései nyomán életre hívott testületek (*convention-based*) részére biztosított felülvizsgálati jogkörök és mechanizmusok (Jagland, 2019b, 43. o.) sorolhatók. Az egyszerűbb és kezelhetőbb distinkció és tipológia érdekében, e tanulmány koordinátarendszerében az alapokmányi típust *általános*, míg a nemzetközi megállapodások által kodifikált, illetőleg ET-grémiumok révén életre hívott változatot *specifikusként* interpretálok.

Általános típusú monitoring eljárásokat leginkább a Parlamenti Közgyűlés és a Miniszteri Bizottság terrénumában tűnik célszerűnek azonosítani, bár a Főtitkár jogosítványai is ebbe a körbe sorolhatók.

Általános eljárások

Parlamentí Közgyűlés

A Parlamentí Közgyűlés (a továbbiakban: PKgy) monitoring feladatait és eljárását első ízben az 1993. június 29-én elfogadott ún. **488-as utasítás**² [Order 488 (1993)] szabályozta. Ennek értelmében a PKgy felkérte a Politikai Ügyek Bizottságát, valamint a Jogi Ügyek és Emberi Jogok Bizottságát, hogy az *új tagállamok* által vállalt kötelezettségek és vállalások végrehajtását kövesse figyelemmel, és arról félévente számoljon be a PKgy részére mindaddig, amíg valamennyi kötelezettséget nem teljesíti az adott tagország. Ez a jogi eszköz azonban egyrésztől csak a közép- és kelet-európai rendszerváltásokat követően az ET-be felvett új tagállamokat célozta, másrészt a vállalások nem teljesítése esetére *hátrányos jogkövetkezményeket sem irányzott elő*. [Érdekes egybeesés, hogy ugyanebben az időszakban, 1993. júniusi koppenhágai csúcstalálkozójukon fogalmazták meg az akkori uniós tagállamok is a kelet-európai bővítés gazdasági, politikai és intézményi feltételeit, mely szempontrendszer „koppenhágai kritériumok” (Horváth, 2007, 84. o.) néven vált meghatározóvá az európai integráció történetében.]

Az eljárás alá vonható országok körét *valamennyi tagra* kibővítő és *szankciórendszert* intézményesítő jogi norma a 488-as utasítást hatályon kívül helyező, 1995. április 26-án elfogadott **508-as utasítás**³ lett (Mezei, 1999, 61. o.). Az 508-as utasítás által bevezetett szankciók közé tartozott első körben a nemzeti delegáció PKgy-mandátuma hitelesítésének az ülésszak kezdetén történő megtagadása, illetve – amennyiben ez nem vezetne

2 Utasításokat 2004-ig fogadott el a PKgy plenáris ülése; ezek a jogi eszközök a parlamenti bizottságok részére megfogalmazott instrukciókat tartalmaztak. Lásd: Mezei Géza (1999). Az Európa Tanács intézményei és működése – belülről nézve. In Gazdag Ferenc és Kovács Péter (szerk.), Az Európa Tanács 1949–1999 (58. o.).

3 Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe, Order 508 (1995). <https://pace.coe.int/en/files/1371/html> A letöltés ideje: 2021. március 28.



eredményre – a PKgy a Miniszteri Bizottsághoz fordulhatott, hogy a testület tegye meg a szükséges intézkedéseket az ET Alapokmányának 8. cikke értelmében, ami gyakorlatilag az adott ország ET-tagságának felfüggesztését, illetve akár megszűnését is implikálhatta.

A Parlamenti Közgyűlés (a továbbiakban: PKgy) szerepe és jelentősége a tagállami kötelezettségek és vállalások utókövetése terén 1997. január 29-én kapott újabb lendületet, amikor a PKgy plenáris ülése elfogadta a **III5 (1997) sz. határozatot**,⁴ s ezzel megalkotta a grémium önálló feladatkörrel rendelkező *Monitoring Bizottságát*.⁵ A külön e célra létesített testület életre hívásának indokát a III5-ös határozat 3. pontja rögzíti, miszerint az egyes plenáris bizottságok között számos átfedés és párhuzamosság alakult ki, s a kötelezettségek nyomon követése és ellenőrzése jelentős munkaterhet rótt a bizottságokra.⁶ A külön Monitoring Bizottság felállításával alapvetően négyféle ellenőrzési eljárástípus rögzült:

- i) **teljeskörű eljárás** (*full monitoring procedure*) – két jelentéstevő rendszeres látogatást tesz a vizsgált országban, intenzív párbeszédet folytat annak hatóságaival és a PKgy plenáris ülésein is eseti jelleggel napirendi pontként szerepel az adott tagország vizsgálata;
- ii) **posztmonitoring eljárás** (*post-monitoring dialogue*) – kevésbé intenzív vizsgálódás azon országok esetében, amelyek előrehaladást értek el a teljeskörű eljárásban;

4 Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe, Resolution III5 (1997). http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=EN_CEGGJDI4#Format-It A letöltés ideje: 2021. március 28.

5 Teljes nevén: az Európa Tanács tagállamai által vállalt kötelezettségek és vállalások tiszteletben tartásával foglalkozó bizottság.

6 Lásd a 2. sz. lábjegyzetben hivatkozott linket.

- iii) **időszakos felülvizsgálat**⁷ („*periodic review*”) – az előző két vizsgálat alatt nem álló tagállamok esetében alkalmazható folyamat, lefolytatásáról, ütemtervéről, a vizsgálódás szempontjairól a Monitoring Bizottság határoz; valamint
- iv) a **demokratikus intézmények működéséről készített külön jelentés** („*specific report on the functioning of democratic institutions*”) – a Monitoring Bizottság döntése alapján, eseti jelleggel lefolytatott eljárás, ha a körülmények egy adott ország esetében indokoltá teszik.

Miniszteri Bizottság

Az ET másik jelentős, kormányközi alapon működő szervének a tagállami kötelezettségvállalások nyomon követésére vonatkozó jogkörét és alapját a testület **1994.** november 10-én elfogadott **nyilatkozata**⁸ teremtette meg, ennek **végrehajtását**, eljárási lépéseit és jellemzőit pedig az **1995.** április 20-án elfogadott **döntésben**⁹ fektették le. A dokumentum alapelvei szinten rögzítette, hogy a folyamat során konstruktív párbeszédre törekednek, melynek a diszkrimináció tilalmán és az együttműködés alapelvein kell nyugodniuk, I. pontjának második mondata pedig – utalva ezen újszerű eljárások tkp. „*sui generis*” jellegére – hangsúlyozta, hogy a Miniszteri Bizottság (a továbbiakban: MB) által 1994-ben felállított *szisztéma nem érinti a már működő (általános és specifikus) kontrollmechanizmusokat*.

7 Magyarország a tanulmány írásakor (2021. március vége) – Málta és Románia „társaságában” – ilyen eljárás alatt áll.

8 Declaration on compliance with commitments accepted by member states of the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 10 November 1994 at its 95th Session). https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168053661f A letöltés ideje: 2021. március 30.

9 Lásd a 8. lábjegyzetet: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168062e57a A letöltés ideje: 2021. március 30.



Némi eltérést mutat a PKgy és a MB által létesített monitoring eljárások között, hogy a PKgy ellenőrzési rendszerét megteremtő 488-as utasítás nem fejt ki a tagállami kötelezettségek és vállalatok „mibenlétét” – **az azt felváltó 508-as már némileg „bőbeszédűbb” ezen a területen –, míg ezzel szemben a MB 1994-es nyilatkozata** preambulumaának második bekezdése konkrétan *nevesíti*, milyen *vállalatokat*¹⁰ kell az új tagországoknak teljesíteniük. A MB keretében lefolytatott monitoring eljárások 2004-ben,¹¹ majd 2007-ben¹² **végrehajtott reformja**¹³ eredményeképpen a grémium ellenőrzési mechanizmusai tematikai fókuszba helyeződtek, ad hoc alapon és kizárólag a MB által választott ügyekben zajlanak le.

A tagországi vállalatok közvetlen nyomon követésén túlmenően a MB-nak az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ítéletei végrehajtásának ellenőrzésében is van szerepe, melynek jogalapját az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE) 46. cikk 2. bekezdése¹⁴ teremti meg.

10 Az ET Alapszabályában, az Emberi Jogok Európai Egyezményében és más kapcsolódó nemzetközi jogi eszközökben foglalt demokrácia, emberi jogok és jogállamiság alapelveit. Lásd a 8. lábjegyzetet.

11 Committee of Ministers’ thematic monitoring procedure: new modalities. (Adopted by the Committee of Ministers on 13 July 2004 at the 893th meeting of the Ministers’ Deputies). https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dc6ff A letöltés ideje: 2021. március 31.

12 Committee of Ministers’ thematic monitoring procedure: New modalities (Adopted by the Committee of Ministers on 5 July 2007 at the 999th meeting (in camera) of the Ministers’ Deputies). https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d559c A letöltés ideje: 2021. március 31.

13 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168058d922#_ftn23 Lásd a hivatkozott link 22. lábjegyzetét, a letöltés ideje: 2021. március 31.

14 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063765> A letöltés ideje: 2021. március 31.

Főtitkár

Mint fentebb említettük, az ET főtitkárának szerepe a tagállami kötelezettségek teljesítésében az **általános**, alapokmányi megalapozottságú körbe sorolható. Ennek jogalapját az EJEE 52. cikke (*Főtitkári tudakozódás*)¹⁵ biztosítja, amelynek értelmében a Főtitkár megkeresésére minden tagország **tájékoztatást ad arról, hogy saját nemzeti jogában miként biztosítja az EJEE rendelkezéseinek hatékony végrehajtását**. Ezen túlmenően azonban a MB által lefolytatott (tematikus) monitoring eljárásokban is közreműködhet, egyrésről témajavaslatokat tehet a MB részére a vizsgálandó területeket illetően, illetőleg a tematikus monitoringjelentések előkészítésében is részt vehet.¹⁶

Specifikus eljárások

A specifikus nyomonkövetési mechanizmusokat csak érintőlegesen kategorizáljuk, mivel jelen elemzés vizsgálódásának origójába alapvetően nem ezek a folyamatok helyeződnek. Ezek közül azonban legfontosabbként az **ET Emberi Jogi Biztosának** funkciója érdemel kiemelés. Az emberi jogi biztos – és egyidejűleg valamennyi, a PKgy és a MB égisze alatt zajló monitoring eljárás – ET-beli tevékenységének jogalapját általános jelleggel az ET Alapokmányának I. fejezete, azon belül is az 1. cikk b) pontja¹⁷ **rögzíti**, amely célul tűzi ki az ET rendszerén belül az emberi jogok és alapvető szabadságok fenntartását és fejlesztését. Ezen célok tartalommal való megtöltésére és

¹⁵ Lásd a 14. lábjegyzetet.

¹⁶ Committee of Ministers' thematic monitoring procedure: New modalities [Adopted by the Committee of Ministers on 5 July 2007 at the 999th meeting (in camera) of the Ministers' Deputies] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d559c 8. pont. ii. és iv. alpont. A letöltés ideje: 2021. március 31.

¹⁷ Statute of the Council of Europe, London, 5.V.1949. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd0> A letöltés ideje: 2021. március 31.



megvalósítására szolgált a MB által 1999. május 7-én elfogadott Res (99) 50. sz. határozat,¹⁸ amely felállította az emberi jogi biztos intézményét. Az új tisztségviselő tagállamok emberi jogi szttenderdeknek való megfelelését monitoringozó tevékenységének jogalapját a Res (99) 50. sz. határozat 3. cikk e) pontja tartalmazza, amely kimondja, hogy az emberi jogi biztos azonosítja a tagországok jogrendszerében és gyakorlatában megmutatkozó hiányosságokat, elősegíti az emberi jogi normák hatékony végrehajtását, illetve – a tagországokkal egyetértésben – támogatja a hiányosságok leküzdését.

További specifikus ellenőrzési mechanizmusok (Jagland, 2019, 44–45. o.) működnek az alábbi ET-intézményekben és testületekben (példálózó felsorolás):

- Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság);
- Európai Kínzásellenes Bizottság (CPT);
- a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának Szakértői Bizottsága;
- a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI);
- Emberkereskedelem Elleni Szakértői Csoport (GRETA);
- Nők Elleni és Családon Belüli Erőszak Elleni Szakértői Csoport (GREVIO);
- Antikorrupciós és Pénzmosás Elleni Szakértői Csoport, ill. Szervezet (GRECO, MONEYVAL).

A reformfolyamat

Szélesebb perspektívából vizsgálva a kötelezettségvállalások betartása ellenőrzésének reformjával kapcsolatos folyamatokat, indokoltnak tűnhet visszamenni időben az ET állam- és kormányfőinek

¹⁸ Resolution Res(99)50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e305a
A letöltés ideje: 2021. március 31.

1997 őszén Strasbourgban tartott második csúcsstalálkozójaig. Ezen a kongresszuson a tagállamok úgy határoztak, hogy figyelemmel az ET tagságának felduzzadására, valamint a megszorodó kihívásokra és feladatokra, szükségessé vált a szervezet megújítása. A reformfolyamattal kapcsolatos javaslatok kidolgozásával egy öttagú grémiumot (ún. *Bölcsék Tanácsa*) bíztak meg, melynek tagjai között foglalt helyet Kovács László akkori magyar külügyminiszter is (Gazdag és Kovács, 1999. 179. o.). A testület egy éves munkát követően, 1998 novemberében elkészített, nagyívű elemzésében¹⁹ részletesen kidolgozott javaslatokat vázolt fel az ET új alapokra helyezése és működésének hatékonyabbá tétele érdekében. A láttelelet egy egész fejezetet (II. 3.) szentelt a tagállamok által vállalt kötelezettségek teljesítése felügyeletének. E fejezet 70. pontja kiemelendő, ugyanis a jelentés rámutat, hogy a PKgy által folytatott monitoring eljárás, azok eredményei (határozatok és ajánlások, illetve azok plenáris és bizottsági vitái) jelentős hatást gyakorolnak a MB ebbéli tevékenységére, a két szerv között így kölcsönhatás alakul ki, amit érdemes megőrizni és továbbfejleszteni. Ezen túlmenően az elemzés javaslatot fogalmazott meg a (fentiekben specifikus ellenőrzési testületekként definiált) grémiumok és szakértői bizottságok (pl. CPT, ECRI stb.) jelentéseinek, illetve ténymegállapításainak a felülvizsgálati mechanizmusok során való felhasználására, de intenzívebb kooperációra is az EU-val és az EBESZ intézményeivel (Gazdag és Kovács, 1999. 204. o.). Ugyancsak releváns a fejezet 74–75. pontja, ahol az alfejezet címe (*A monitoring megerősítése*) is rámutat a felülvizsgálati eljárások hatékonyságának növelésére irányuló igényre; a 74. pont maga fogalmaz úgy, hogy „*nagyobb figyelmet kell fordítani a »Tagállamok Nyilatkozata Kötelezettségei Teljesítéséről« végrehajtására*” (Gazdag és Kovács, 1999. 205. o.).

19 Committee of Wise Persons – Final Report to the Committee of Ministers, 1998. október 20., CM (98)178. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e328c A letöltés ideje: 2021. március 31.



A demokrácia, emberi jogok és jogállamiság helyzetéről szóló *2014. májusi jelentésében*²⁰ is foglalkozott a *Főtitkár* a monitoring eljárások rendszerének problémáival, és két alapvető hiányosságot azonosított: egyrészt vannak olyan szakpolitikai területek, amelyek felülvizsgálatára nem létezik hatékony ellenőrzési szisztéma, másrészt pedig a létező mechanizmusok esetén is számos esetben átfedések, duplikációk mutathatók ki, ezek pedig nyilvánvalóan az intézményesedett eljárások hatékonyságára nézvést is diszfunkcionális hatással bírnak. Ezeken túlmenően maguk a vizsgálódási eljárások is időben hosszadalmasak, illetve adott esetben reakcióképességük is erősen megkérdőjelezhető. Ehhez Thorbjørn Jagland még hozzátette, hogy jobb koordinációra is szükség volna a PKgy és a MB között.

Jöhet az ET „7. cikk szerinti” eljárása? – Az „orosz válság”

Az ET monitoringmechanizmus-reformja mozgatórugóinak megértését illetően ismét történeti visszatekintésre van szükség, 2017–2018-tól kezdődően ugyanis az ET intézményi válságba került. Ennek előzménye 2014-től kezdődően Kelet-Ukrajnában az orosz–ukrán konfliktus eszkalálódása, illetve a Krím félsziget Oroszországhoz való csatolása volt, melyet az ET illegálisnak minősített. A fejlemények hatására válaszul a PKgy elsőként 2014 áprilisában²¹ – a 2014. évi ülésszak végéig –, majd ezt követően 2015. január végén ismét felfüggesztette²² az orosz parlamenti delegáció jogait a 2015. évi ülésszak idejére. Utóbbi esetben a döntés indoka a kelet-ukrajnai orosz katonai akciókon túl a Malaysian Airlines légitársaság MH17 sz.

20 State of democracy, human rights and the rule of law in Europe (2014) – Report by the Secretary General of the Council of Europe [SG(2014)I final]. <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/5949-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html> A letöltés ideje: 2021. április 1.

21 A Parlamenti Közgyűlés 2014. április 10-i határozata: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML_en.asp?fileid=20882&lang=en A letöltése ideje: 2021. április 1.

22 A Parlamenti Közgyűlés 2015. január 28-i határozata: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML_EN.asp?fileid=21538&lang=en A letöltése ideje: 2021. április 1.

járatának lelovése volt. 2016 októberében *Leonyid Szluckij*, az orosz parlament (Állami Duma) Nemzetközi Ügyek Bizottságának elnöke úgy nyilatkozott,²³ Oroszország csak akkor tér vissza a PKgy keretébe, ha az orosz delegáció parlamenti jogait helyreállítja. Strasbourg és Moszkva viszonya ezt követően sem javult, sőt, a helyzet tovább éleződött, amikor Oroszország 2017 nyarán felfüggesztette az ET működéséhez való pénzügyi hozzájárulásának (2021-ben mintegy 34 millió euró²⁴) befizetését.²⁵ 2018 októberében a helyzet odáig fajult, hogy Moszkva felvetette a szervezet önként való elhagyásának lehetőségét is, amennyiben Oroszországot ki akarnák zárni az ET-ből.²⁶ Végül 2019 nyarára a helyzet konszolidálódott, a PKgy ugyanis 2019 júniusában elfogadott határozatában²⁷ gyakorlatilag ismét megnyitotta az utat az orosz delegáció számára a PKgy-ba való visszatérésre.

Az ET „7. cikk szerinti” eljárásának megszületése

A 2019. áprilisában készült *főtitkári jelentés*²⁸ – nyilván nem függetlenül az orosz fejleményektől – ismét napirendre vette a monitoring rendszer problémáit és áttekintette a jelenleg működő gyakorlatot.

23 Leonyid Szluckij interjúja az Izvesztyija napilapnak: <https://iz.ru/news/637182>
A letöltés napja: 2021. április 1.

24 <https://www.coe.int/en/web/portal/russian-federation>

25 Az Orosz Föderáció Külügyminisztériumának közleménye a pénzügyi hozzájárulás befizetésének felfüggesztéséről: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2805051?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU A letöltés ideje: 2021. április 1.

26 Szergej Lavrov külügyminiszter interjúja az Euronews-nak, 2018. október 16. https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3374833?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU A letöltés ideje: 2021. április 1.

27 Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting, 25 June 2019. <https://pace.coe.int/en/files/27980/html>
A letöltés ideje: 2021. április 1.

28 Ready for future challenges - Reinforcing the Council of Europe - Report by the Secretary General for the Ministerial Session in Helsinki, 16-17 May 2019 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093af03 A letöltés ideje: 2021. április 1.



A beszámolóban a Főtitkár rámutatott, hogy noha széles eszköztár áll rendelkezésre az ET számára a tagországok által vállalt kötelezettségek nyomkövetésére, azonban a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek a mechanizmusok jelentősen fragmentáltak, széttagoltak, hiányzik a megfelelő koordináció, ezáltal pedig hatékonyságuk csorbat szenved. Ezért a PKgy és a MB monitoringtevékenységét sokkal összehangoltabb módon kellene lefolytatni, ugyanis ennek révén lehetne biztosítani, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák az Alapszabály 3. cikkében foglalt alapelveket és értékeket, azaz a jogállamiság, az emberi jogok és az alapvető szabadságok katalógusát (Jagland, 2019b, 47. o.). Thorbojrn Jagland ezt az új típusú megközelítést „megerősített párbeszédként” (*enhanced dialogue procedure*) aposztrofálta (Jagland, 2019b, 48. o.). Az eljárás újdonsága abban rejlik, hogy amennyiben a megerősített párbeszéd keretében a felülvizsgálattal érintett tagállam részéről „tudatos gondatlanság” mutatkozik az együttműködés iránt, vagyis nem hajlandó kooperálni az ET szerveivel, a Főtitkár – vagy a PKgy – indítványozhatja a MB részére az Alapszabály 7. vagy 8. cikkében foglalt jogkörök alkalmazását. A 7. cikk egy tagállam önkéntes távozásának módozatait szabályozza, a 8. cikk pedig – amelyet európai uniós analógiával az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 7. cikkével²⁹ rokoníthatunk – az ET-tagság felfüggesztését, illetve megszüntetését rögzíti. Már itt érdemes azonban hangsúlyozni, hogy az uniós 7. cikk szerinti eljáráshoz képest, amely a legextrémebb esetben „csupán” a tagállam egyes – köztük a Tanácsban öt megillető szavazati – jogainak felfüggesztését involválja, az ET Alapszabálya 8. cikkének alkalmazása akár a tagság megszüntetését is eredményezheti. Jagland szerint ez az új megközelítés kritikus időszakokban erősítené az ET kohézióját és hatékonyságát, megerősítené az ET pozícióját az intézményi válságot követően, és az Alapszabály módosítását sem igényli.

29 Az Európai Unióról szóló szerződés, 7. cikk <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016M007> A letöltés ideje: 2021. április 1.

2019. április 10-én a **PKgy elfogadta a Res 2277 (2019) sz. határozatát**,³⁰ amellyel utat nyitott egy „közös reakciós eljárás” bevezetésének. Ebben az állásfoglalásban a grémium rámutatott, hogy indokolt a PKgy és a MB közötti politikai dialógus fokozása és a szinergiák kialakítása azzal, hogy tiszteletben kell tartani mindkét testület saját jogköreit. (A határozat 15.2. pontjában hivatkozik a Bölcsék Tanácsa 1998. novemberi megállapításaira is.) A döntés rögzíti, hogy az új típusú monitoring eljárás végső soron elvezethet az Alapszabály 7., 8. és 9. cikkének³¹ alkalmazásához is. Ugyanezen a napon szintén elfogadásra került a **Rec 2153 (2019) sz. ajánlás**,³² amelyben a testület felhívja a MB-ot, hogy fontolja meg egy „közös reakciós eljárás” életre hívását, amelyet mind a MB, mind a PKgy, mind pedig a Főtitkár megindíthatna, de amelyben mindhárom intézmény együttesen venne részt. Az elképzelés szerint egy szigorú időbeli ütemezéssel rendelkező, lépésről lépésre meghatározott, világos folyamatra van szükség, amely megerősített legitimációt, hitelességet, relevanciát, kihatást és szinergiát biztosítana az alkalmazandó eszközöknek, végső soron pedig – adott esetben – elvezethet az Alapokmány 7., 8. vagy 9. cikkének alkalmazásáig.

Az ET kormányközi szervezetének reakciója nem késlekedett soká, 2019. májusában ugyanis a MB a helsinki ülésén elfogadott határozatában³³ elismerte, hogy nyomós indok mutatkozik a két fő ET-intézmény, a PKgy és a MB közötti szoros együttműködés és koordinált fellépés kialakítására azokban az esetekben, amikor egy tagország megsérti a tagságból fakadó kötelezettségeit, vagy nem tartja tiszteletben a szervezet alapvető értékeit és alapelveit. Ezért a testület

30 Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future, Resolution 2277 (2019). <https://pace.coe.int/en/files/27662/html> A letöltés ideje 2021. április 1.

31 Az Európa Tanács Alapokmánya. <https://www.njt.hu/jogszabaly/1991-71-00-00> A letöltés ideje 2021. április 1.

32 Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future, Recommendation 2153 (2019). <https://pace.coe.int/en/files/27663/html> A letöltés ideje 2021. április 1.

33 A shared responsibility for democratic security in Europe – Ensuring respect for rights and obligations, principles, standards and values, Helsinki, 2019. május 17.



utasította az állandó képviselőket, hogy a PKgy-val szoros együttműködésben alakítsanak ki egy „kiegészítő eljárást”, amely – párbeszéd és együttműködés révén – arra sarkallná az érintett tagországot, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy megfeleljen az ET Alapokmányában foglaltaknak. Követelményként gyakorlatilag ugyanazon feltételeket szabták, amelyeket a 2153-as PKgy-ajánlás is tartalmazott.

2020. január 29-én a **PKgy elfogadta a Res 2319 (2020) sz. határozatot**,³⁴ amellyel megerősítette elkötelezettségét az új eljárás iránt, és lefektette a kiegészítő közös eljárás alapelveit, az eljárás PKgy általi kezdeményezésének konkrét lépéseit, ütemtervét, az egyes eljárási határidőket, illetve azokat a kondíciókat, amelyek végső soron az ET Alapszabálya 8. cikkének alkalmazásához, azaz a tagság felfüggesztéséhez, vagy akár megszüntetéséhez vezethetnek. A kezdeményezés sikerességéhez a PKgy-ben a képviselők ötödének támogatása szükséges, akik legalább három politikai csoporthoz és tizenöt nemzeti delegációhoz tartoznak. Az eljárás megindításához egy ún. „dupla többségre” volna szükség, vagyis a leadott szavazatok kétharmadának támogatására, akik egyben a PKgy összes szavazásra jogosult tagjának legalább egyharmadát képezik.

2020. február 5-én végül hosszú vitát követően, szavazás útján a **Miniszteri Bizottság elfogadta** az MB, a PKgy és a Főtitkár – egy tagállam súlyos kötelezettségszegése esetén alkalmazandó – **közös reakciós eljárásáról szóló határozatát**.³⁵ A döntés meghozatalát az ET 47 tagállama közül 40 támogatta, 1 ország (Ukrajna) ellene szavazott, 6 tagország (Oroszország, Litvánia, Lettország, Észtország, Azerbajdzsán, Szerbia) pedig tartózkodott. A MB döntését megvizsgálva szembetűnő, hogy a végleges határozat „kiegészítő eljárásról” szól, a „közös” szó kimaradt a szövegből, jóllehet korábban

34 Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations, 2020. január 29. <https://pace.coe.int/en/files/28568/html>
A letöltés ideje 2021. április 1.

35 Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations, CM/Del/Dec(2020)1366/1.7, 2020. február 5.

több ízben hangsúlyt kapott, hogy az ET szerveinek szorosan együtt kell működniük a folyamat során, nem csupán egymással, de az érintett tagállammal és más szereplőkkel is. Az új eljárás kapcsán elfogadott határozat melléklete tartalmazza a folyamat gyakorlati lépéseit.

- Első lépésben a **kezdeményezést** kétharmados többséggel kell elfogadni a MB-ban; amennyiben pedig az eljárást a PKgy vagy a Főtitkár kezdeményezi, a legközelebbi MB-ülésen napirendre kell venni az indítványt. Ezt követően a MB elnöke, a PKgy elnöke és a Főtitkár **magasszintű találkozón** vesz részt az **érintett országban**, áttekintik a vitás kérdéseket és megkísérik a nézeteltérések tisztázását, melynek eredményéről jelentést terjesztenek elő a MB és a PKgy részére. A jelentés tartalmától függően kerülhet sor az eljárás következő lépésére. Ezzel lezárul az eljárás első szakasza, melynek indikatív időkerete négy hét.
- A második szakaszban – amennyiben sor kerül rá – **ütemterv (road map) kidolgozása** (12 hetes időkeretben) történik meg. Az ütemterv kialakítása a Főtitkár feladata, aki ebben a dokumentumban konkrét, a tagország által végrehajtandó intézkedéseket vázol fel, amelyekhez szigorú időkereteket rendel. Az ütemterv előterjesztését követően azt mind a PKgy, mind pedig a MB saját eljárásuk szerint elfogadja.
- A harmadik fázis az **ütemterv végrehajtásáról** szól (12 hónapos időkeretben). Ennek során a Főtitkár koordinációjában és a tagállam aktív közreműködésével konstruktív dialógus zajlik a felek között. A tárgyalások eredményétől függően, amennyiben pozitív eredmények mutatkoznak, a MB haladéktalanul dönthet az eljárás felfüggesztéséről vagy megszüntetéséről.
- Az eljárás utolsó eleme tartalmazza azt a mozzanatot, amelyben a **tagország képviseleti joga** a PKgy-ben és/vagy a MB-ban **felfüggeszthető**, illetve **felkérhető**, hogy **lépjön ki** a



szervezetből. Amennyiben a MB – a PKgy-val és a Főtitkárral folytatott egyeztetést követően – kétharmados többséggel úgy dönt, hogy nem következett be pozitív irányú elmozdulás, és az érintett tagállam továbbra is megsérti az Alapokmány 3. cikkét, a MB döntést hozhat az Alapokmány 8. cikkének megfelelően. Amennyiben a tagállam időközben orvosolja a hiányosságokat és döntéseit, jogszabályait összhangba hozza az Alapokmánnyal, a MB – a PKgy-val és a Főtitkárral folytatott egyeztetést követően – visszavonhatja fenti döntését.

Értékelés

Az ET ambiciózus vállalást tett, amikor megkísérelte meghonosítani ezt az új típusú szankciós mechanizmust, eddig ugyanis a szervezet nem rendelkezett eszközökkel arra, hogy „renitens” tagjait megrendszabályozza. Mivel az ET tagságát működési ciklusának első négy évtizedében többségében szilárd parlamentáris demokráciák alkották – s ezáltal huzamosabb ideig „nyugati elitklubnak” volt tekinthető –, a II. világháború utáni évtizedekben, a világégés tragikus tapasztalatai következtében nem merült fel, hogy szükség lehetne a tagállamokkal szemben a tagsági feltételek nem teljesítése miatt hátrányos jogkövetkezmények bevezetésére. Bár még nagyon új maga a „kiegészítő közös eljárás” intézménye, s még nem került sor gyakorlati alkalmazására, mindazonáltal kérdéses az új mechanizmus hatékonysága, figyelemmel arra, hogy eddig is már több mód kínálkozott a tagállami kötelezettségek és vállalások utókövetésére, noha érdemi szankciók nélkül. Nyitott kérdés az is, hogy az eljárás mennyire lesz képes **pártatlan és objektív, érdemi** és konstruktív egyeztetések színterévé fejlődni, nem válik-e a szubjektív és elfogult politikai érdekérvényesítés és nyomásgyakorlás eszközévé, annak ellenére is, hogy több ponton hangsúlyozásra kerül az inkluzívitás és a strukturált párbeszéd fontossága. Az Európa Tanács mint patinás európai szervezet hitelessége és tekintélye is múlhat ezen.

Irodalom

Könyvek, tanulmányok

Gazdag, Ferenc és Kovács, Péter (szerk.) (1999). *Az Európa Tanács 1949–1999. Tanulmányok – dokumentumok*. Budapest: Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet.

Horváth, Zoltán (2007). *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó.

Internetes oldalak

Az Európa Tanács (ET) honlapja: <https://www.coe.int/en/web/portal/home>

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (MB) honlapja: <https://www.coe.int/en/web/cm>

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (PKgy) honlapja: <https://pace.coe.int/en/>

Az Európa Tanács emberi jogi biztosának honlapja: <https://www.coe.int/en/web/commissioner>

Az Európa Tanács korábbi főtitkárának (Thorbjorn Jagland) honlapja: <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/reports-thorbjorn-jagland>

Az európai uniós jogszabályok honlapja: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=hu>

Nemzeti Jogszabálytár: <https://www.njt.hu/>

Az Izvesztyija orosz napilap honlapja: <https://iz.ru/>

Az Orosz Föderáció Külügyminisztériumának honlapja: <https://www.mid.ru/ru/home>